

DEBATES SOBRE PROTECCIONISMO Y APERTURA

Claudio González Vega

Enero 1993

Proyecto Servicios Financieros
Ohio State University
y
Academia de Centroamérica
Costa Rica

Rural Finance Program
Department of Agricultural Economics
and
Rural Sociology
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210-1099

Abstract

This paper collects three essays on trade, protectionism, and economic development, with specific reference to the process of commercial policy reform in Costa Rica. It examines the reasons for the change of development strategy in the 1980s, particularly the shortcomings of the earlier import substitution industrialization efforts. It derives lessons from the Chilean experience with trade liberalization. It discusses the role of trade in economic growth and the shortcomings of export subsidies.

DEBATES SOBRE PROTECCIONISMO Y APERTURA¹

Claudio González Vega²

Parte 1: Proteccionismo y Apertura

I. Hacia un cambio de estrategia

Durante la última década, paulatinamente Costa Rica ha ido abandonando su estrategia proteccionista de sustitución de importaciones, la que crea incentivos artificiales para que la actividad productiva se oriente hacia el mercado interno, y ha buscado aprovechar mejor las oportunidades que el mercado mundial le ofrece. La discusión sobre este cambio de estrategia se inició años atrás. Los argumentos a favor y en contra estaban ya bien definidos cuando tuvo lugar un excelente debate entre economistas y empresarios de ambos bandos, recogido en "El Modelo Económico Costarricense" (ANFE, 1980). Para entonces se había acumulado ya con rapidez la evidencia de que países con economías más abiertas y menos distorsionadas muestran un crecimiento más acelerado, más estabilidad y un mejor desempeño en los indicadores sociales. Esta evidencia es hoy material de rigor en lecciones sobre desarrollo económico en todas partes del mundo.

¹ Compilación de tres artículos sobre política comercial en Costa Rica, publicados en *La Nación*, el 27 de julio, el 28 de agosto y el 2 de setiembre de 1992.

² Profesor de Economía Agrícola y de Economía en Ohio State University y Director General del Proyecto Servicios Financieros. Las opiniones expresadas son personales. El autor agradece los comentarios de Ronulfo Jiménez, Luis Mesalles, Rodolfo Quirós y Thelmo Vargas.

Con la crisis a principios de los ochentas, acentuada por las consecuencias del modelo proteccionista, el debate se intensificó, al dejar de ser un ejercicio puramente académico. Con el dramático deterioro de la economía, finalmente se dieron las condiciones para la acción y se inició el lento pero sostenido proceso de cambio de estrategia llevado adelante por las administraciones Monge, Arias y Calderón. Con el tiempo, al no darse las catástrofes vaticinadas por unos pocos y ante la evidencia de resultados positivos en países que cambiaron de estrategia antes que Costa Rica, una mayoría ha aceptado la necesidad de las reformas. Ya no se cuestiona la deseabilidad de una vinculación más eficiente con la economía mundial; el debate gira, más bien, alrededor de la mejor manera de hacerlo.

Las discrepancias entre los expertos han sido manifestadas en numerosos foros a través de un debate abierto, respetuoso y convergente, como lo muestra el artículo "De la apertura a la integración" de don José María Figueres (La Nación, 19 de julio). Una serie de manifestaciones por la prensa en las últimas semanas han objetado vehementemente, sin embargo, los esfuerzos de la política comercial costarricense de las últimas tres administraciones. Estas manifestaciones sufren de muy serios errores en la conceptualización del problema y en la apreciación de los hechos. En vista de que por casi veinte años he tratado de convencer a los costarricenses acerca de la bondad de estas medidas, me siento en la obligación de hacer algunas aclaraciones, en el espacio limitado que los periódicos pueden ofrecer. El desarrollo detallado de mi pensamiento al respecto ha quedado recogido en numerosas publicaciones.

II. Reforma comercial y apertura

Una aclaración inicial es importante al hablar de apertura. Aunque una mayor vinculación con la economía mundial probablemente será uno de los resultados del cambio de estrategia, esa mayor apertura no será el efecto más importante en el caso de Costa Rica, como sí lo ha sido en países donde inicialmente la economía estaba muy cerrada. La costarricense ha sido, durante toda su historia contemporánea, una economía muy abierta, como inevitablemente debe serlo, dado su tamaño. Con el cambio de estrategia lo que se busca, más bien, es una modificación de la naturaleza de esta vinculación, para que ocurra de una manera más rentable para los costarricenses.

La estrategia de sustitución de importaciones no redujo la apertura de la economía. Más bien la aumentó, modificándola de tres maneras. Primero, con tarifas elevadas desestimuló las importaciones de bienes de consumo. A la vez, sin embargo, con tarifas bajas y otros incentivos estimuló las importaciones de materias primas y bienes de capital. Las importaciones crecieron rápidamente al pasar, entre 1960 y 1980, de 111 a 1.524 millones de dólares. Aunque la importancia de los bienes de consumo se redujo desde 36 hasta 25 por ciento del total, la apertura, como relación de las importaciones al producto interno, aumentó.

Segundo, al incentivar la producción para el mercado interno, las exportaciones fueron penalizadas. Dado este sesgo anti-exportador, sólo florecieron exportaciones con muy marcadas ventajas comparativas (productos tradicionales, como café y banano) o protegidas, como las ventas al Mercado Común Centroamericano. La estrategia le cerró el paso al desarrollo de una gama más amplia de exportaciones agrícolas e industriales. Tercero,

dado ese sesgo, el crecimiento de las importaciones dejó atrás al de las exportaciones y, ante un déficit comercial en aumento, el país tuvo que recurrir masivamente al endeudamiento externo, incrementando su apertura en la cuenta de capital.

En resumen, la estrategia proteccionista aumentó la apertura, pero de una manera ineficiente, pues hizo al país dependiente de compras de materias primas y bienes de capital extranjeros, financiados en buena medida por el endeudamiento externo, a la vez que desalentó las exportaciones y, sobre todo, limitó las oportunidades para diversificarlas. En el caso de las ventas a Centro América, la aparente diversificación tuvo poco valor, pues lo que esos países podían comprar dependía de sus ventas de café y banano al resto del mundo. Así, no se redujo ni la apertura ni la dependencia, pero sí la eficiencia, pues no se produjeron bienes con un mayor poder de compra y el ingreso creció menos de su potencial. Como Figueres afirma, el crecimiento de las exportaciones no tradicionales ha puesto de manifiesto la capacidad del país para aprovechar mejor su vinculación con la economía mundial.

Por lo tanto, no tiene razón quien afirma que lo que se busca con el cambio de estrategia es simplemente abrir las puertas a los productos extranjeros, pues esas puertas han estado siempre bien abiertas. Con el proteccionismo quedaron abiertas a importaciones de materias primas y bienes de capital, producidos por empresas transnacionales. Es curioso que este hecho no le preocupe a estos críticos. Lo desafortunado ha sido, sin embargo, que estos bienes importados se han estado usando para producir bienes de consumo que sólo se pueden vender en el estrecho mercado interno, en lugar de usarlos para producir bienes competitivos internacionalmente. Lo que se busca no es abrir las puertas, sino reorientar

el esfuerzo empresarial para que se produzcan bienes con mayor poder de compra y por lo tanto aumenten los ingresos de los costarricenses.

III. Política comercial y exportaciones no tradicionales

No tiene razón tampoco quien afirma que la nueva estrategia busca limitar la producción nacional a café y a bananos. Todo lo contrario. La estrategia proteccionista, al desalentar las exportaciones, salvo las más rentables, hizo imposible su diversificación. Esta poca diversificación de las exportaciones aparentemente no le preocupa a los críticos. A nosotros sí. Lo que se busca ahora es una ampliación de las exportaciones no tradicionales, tanto de productos agrícolas como industriales, precisamente para no tener que depender tanto de banano y de café. Con los cambios iniciados unos años atrás ya se han puesto de manifiesto ventajas comparativas que habían sido reprimidas por la estrategia anterior. Lo que se busca es que surjan todavía más ventajas competitivas, para exportar o para sustituir importaciones, eficientemente y no de manera artificial.

Esta mayor diversificación ha permitido que, a pesar de perturbaciones recientes en los mercados del café y del banano, el país haya sufrido menos en esta oportunidad. Precisamente porque estos productos enfrentan algunas dificultades es que tenemos que abandonar el proteccionismo. ¿Si no exportamos nada, de que vamos a vivir? Ciertamente, no de la producción artificialmente rentable para un mercado interno con un poder de compra muy limitado. ¿Si no exportamos más, cómo vamos a importar los insumos extranjeros que en tan alta proporción ha necesitado la industria protegida, ahora que nuestro acceso al

endeudamiento externo es mucho menor? Para salir del estancamiento de la producción en que nos encontramos lo que necesitamos es volvernos más competitivos.

IV. Proteccionismo e inversión extranjera

Tampoco tiene razón quien afirma que el propósito de la reforma es entregarle el mercado nacional al inversionista extranjero. Costa Rica nunca ha puesto obstáculos elevados ante la inversión externa. Con el proteccionismo del Mercado Común se crearon, más bien, incentivos para atraer esa inversión. Las empresas transnacionales montaron aquí sus subsidiarias, detrás de barreras arancelarias que les permitieron un comportamiento monopolístico en este mercado cautivo. A los críticos no les preocupa que a estas transnacionales no sólo se les entregó el mercado, sino que se les ofreció protección arancelaria, a costa de los consumidores nacionales, y se les subsidió con toda clase de incentivos y de exoneraciones tributarias, a costa del equilibrio fiscal. Lo que la nueva estrategia busca es obligar a todas las empresas, independientemente de quién es su dueño, a competir con el resto del mundo en igualdad de condiciones. ¿Encuentra usted, estimado lector, que lo que se ha propuesto sea "injusto, absurdo e insensato", como se ha afirmado recientemente?

V. Un proceso universal

Algunos críticos han manifestado que el cambio de estrategia fracasará porque se trata de un modelo pinochetista. Una frase de mucho efecto y poca sustancia. Con igual osadía uno podría calificar a los críticos de castristas y con eso no habría mejorado en nada el argumento. Lo cierto es que al adoptar los chilenos estas ideas, junto con muchas otras

reformas, han logrado no sólo un rápido crecimiento económico, sino un mejoramiento sustancial de los indicadores sociales en ese país. El debate al respecto ha sido amplio y bien documentado y chilenos de todas las tendencias políticas siguen hoy ratificando esas decisiones, profundizando el modelo de libre comercio.

Los chilenos no inventaron, sin embargo, estas ideas. Por eso, promoverlas no convierte a nadie en pinochetista. Adoptarlas no convirtió en pinochetistas a Paz Estensoro en Bolivia, a Oscar Arias y a Rafael Angel Calderón en Costa Rica, a Carlos Salinas de Gortari en México y a tantos otros en la mayoría de los países. Los convirtió, más bien, en verdaderos líderes, interesados en mejorar el nivel de vida futuro de sus poblaciones, a pesar de las dificultades y de los costos políticos del esfuerzo.

El proceso de transformación a que se encuentra sometida la economía costarricense no es así, ni un fenómeno local y aislado, ni una simple copia de la tiranía pinochetista. Responde a todo un movimiento histórico de transformación dramática de la economía mundial, en la que quedarse aislado es condenarse a la pobreza. Mucho se puede discutir y se ha debatido con altura en Costa Rica acerca de la mejor manera de lograr la transición. Críticas hiperbólicas, alarmistas y, sobre todo, completamente equivocadas, en nada contribuyen, sin embargo, a facilitar esta difícil tarea. Dios quiera que la clase pensante de Costa Rica logre poner a un lado sus prejuicios y, con su pensamiento claro y su voz sonora, contribuya al éxito de esta valiosa empresa. En lo que a mí respecta, continuaré la lucha de varias décadas porque prevalezcan la verdad y la libertad.

Parte 2: Apertura y Desarrollo

VI. La necesidad de un debate sereno

Un debate nacional sereno acerca de cómo promover la modernización de la economía costarricense, un tema de por sí complejo, es una condición indispensable para que se adopten políticas que mejoren el nivel de vida de la población. En general, la calidad del debate ha ido mejorando mucho, haciendo posibles acciones valientes de las administraciones Arias y Calderón, en búsqueda de un mejor modelo de desarrollo. Todavía falta mucho por hacer, sin embargo, y ante la complejidad de las acciones siguientes se necesitan ideas claras y argumentos válidos.

Durante una visita a Costa Rica en julio tuve oportunidad de leer tres artículos de don Rodrigo Madrigal Montealegre. Escritos con hábil pluma, sus apasionadas afirmaciones escondían falacias importantes que, de ser tomadas en serio, harían retroceder el debate hacia posiciones hace tiempo superadas. Con el afán de aclarar unas pocas dimensiones de esta discusión y hacerla más productiva, con todo respeto publiqué "Debates sobre proteccionismo y apertura" (La Nación, 27 de julio). Reafirmados los principios básicos, el debate podría regresar a lo que sí merece controversia.

Don Rodrigo se sintió taladrado por mis ideas, al penetrar incisivamente mis argumentos en su cerebro. Tanto así, que en una nueva intervención no se refirió a mis demostraciones, sino que me atribuyó opiniones que nunca he manifestado, poderosa arma en la polémica, porque le permite evadir la taladrante claridad y veracidad de mis afirmaciones.

Por el respeto que me merece, volví a leer con cuidado los artículos de don Rodrigo, en búsqueda de puntos de coincidencia o la precisión de las discrepancias. Poco me servie-

ron sus citas a Balzac, Kant o Cervantes (a pesar de que fui un ganador en un torneo de ensayos sobre El Quijote) o las referencias a Stalin y a Hitler. Sus expertas disertaciones sobre "caviar, cortesanas y champán" tampoco me han ayudado a entender sus argumentos. Al contrario.

VII. La experiencia chilena

Sólo pude encontrar una afirmación con la que estoy totalmente de acuerdo: la tiranía pinochetista sembró el terror y privó de libertad a los chilenos. Mi oposición a esa dictadura fue clara y es bien conocida. Donde se equivoca don Rodrigo es al concluir que, en la medida en que durante el régimen dictatorial se adoptaron algunas buenas políticas económicas, esas mismas políticas ya no las puede usar nadie. Esta conclusión no sólo atenta contra la lógica, sino que despoja a las autoridades de poderosos instrumentos para promover el crecimiento económico. En algún momento Pinochet adoptó tanto un tipo de cambio libre, como en otro uno controlado, tanto un tipo de cambio fijo como uno flexible. Aplicando la lógica de don Rodrigo habría que concluir que Costa Rica ya no podrá adoptar ninguno de estos sistemas cambiarios, iporque todos los usó Pinochet!

Afortunadamente, don Rodrigo está muy solo en esa posición. No lo acompaña la presente administración chilena, de origen democrático, la que, en lugar de repudiar el modelo económico anterior, lo ha profundizado. El actual Ministro de Hacienda, don Alejandro Foxley, se ha propuesto incrementar las exportaciones hasta un 40 por ciento del PIB y su proyecto de ley para reducir la tarifa arancelaria uniforme del 15 al 11 por ciento fue aprobado en 1990 por unanimidad en el Congreso chileno, con el voto socialista, dere-

chista y demócrata cristiano. Por sus resultados, todos los sectores de Chile están convencidos de que lo que más les conviene es un arancel bajo y uniforme.

Tampoco acompaña a don Rodrigo el líder mexicano Carlos Salinas de Gortari, cuyas audaces reformas han colocado a su país a la cabeza de los centros de inversión en el mundo en desarrollo. El dinamismo de la economía mexicana es tal que, si nos dormimos, perderemos muchos mercados. Tampoco lo acompaña el líder socialista Felipe González, liberalizador no sólo del régimen político sino también del sistema económico español. Como ellos, muchos líderes en el mundo en desarrollo buscan hoy revisar sus políticas proteccionistas y mejorar la competitividad. Por eso, no deben sentirse mal don Oscar Arias o don Rafael Angel Calderón porque durante sus administraciones se haya buscado mejorar las políticas económicas, haciendo muchas de las mismas cosas que se hicieron en Chile.

Las reformas de política que he recomendado como una condición necesaria, aunque no suficiente, para modernizar la economía costarricense no son un monopolio de los chilenos. Están siendo adoptadas en muchas partes del mundo como respuesta al fracaso de estrategias proteccionistas que ya no eran sostenibles en ninguna parte. Estas reformas fueron puestas en marcha en Chile primero que en otros países por una razón muy sencilla. Durante el gobierno de Allende la mayoría de las empresas fueron estatizadas (esta fue una verdadera masacre empresarial que no le preocupa a don Rodrigo) y se generó un desequilibrio macroeconómico monstruoso, con elevadísimas tasas de inflación y crisis de balanza de pagos. No había cómo satisfacer las necesidades básicas de la población, dadas la escasez de productos, largas filas, mercados negros y tarjetas de racionamiento. Todo esto a don Rodrigo --desde la distancia-- le parecerá muy normal, pero la población sufrió mucho. Al

cambiar el régimen, la necesidad de reformar las políticas económicas era evidente y Chile se puso así a la cabeza de un proceso que inevitablemente seguirían otros países. Lo importante es que las reformas chilenas demostraron, no sólo qué funciona y qué no, sino que la liberalización económica es capaz de generar grandes beneficios para la población.

Según la CEPAL, mientras que entre 1981 y 1990 el producto per cápita disminuyó 9.6 por ciento al año en América Latina, en Chile aumentó 9.2 por ciento al año. En cada uno de los años de la reforma, el empleo aumentó. Si bien es cierto que el empleo industrial disminuyó en algunos años, en la agricultura aumentó fuertemente, al ser reasignados los recursos entre estos sectores. Al mismo tiempo, Chile ha alcanzado índices de desarrollo humano superiores a los costarricenses, según estudios del PNUD (La Nación, 22 de agosto). Entre 1970 y 1988, la esperanza de vida aumentó diez años en Chile, como resultado de reformas sociales tan importantes pero menos conocidas que las económicas. El proceso de transformación de la economía no ha sido fácil ni ha terminado en Chile, pero las lecciones de esta experiencia han sido de gran valor para otros países que han intentado reformas semejantes.

VIII. Algunas falacias

En mi artículo anterior (Parte 1) mostré la equivocación de don Rodrigo, cuando él afirmó que el propósito del esfuerzo presente de modernización de la economía costarricense es simplemente "abrir las puertas a los productos extranjeros". Demostré que nuestra economía ya es muy abierta y que lo que se busca es hacer esa apertura más rentable para el país. Mostré la equivocación de don Rodrigo, pues él afirmó que lo que

se busca es "limitarnos a producir banano y café", cuando lo que se quiere es, precisamente, diversificar las exportaciones. Mostré la equivocación de don Rodrigo, quien afirmó que se intenta entregar los escombros de la economía "a la rapiña de unos aventureros internacionales", pues demostré que el presente régimen proteccionista ha subsidiado a las empresas transnacionales que han establecido subsidiarias detrás de las barreras arancelarias.

En su confusión, don Rodrigo sostiene que, al aumentar la apertura, las empresas nacionales tendrán que competir contra corporaciones inglesas, francesas y alemanas, cuyas ventajas comparativas las atribuye eruditamente al Renacimiento. Nada más alejado de la verdad. Cuando se reduzca la tarifa que protege la producción nacional de camisetas, la competencia no va a venir de Europa, sino de Haití o de República Dominicana, donde los salarios son más bajos que en Costa Rica. Esto ocurrirá por las mismas razones por las que las poderosas corporaciones norteamericanas están tan alarmadas de tener que competir con los humildes mexicanos, dentro del nuevo Tratado de Libre Comercio.

Lo que sí le hemos estado comprando a las corporaciones de los países industriales son las materias primas, bienes intermedios y bienes de capital que la industria costarricense ha utilizado en tan altísima proporción. Don Rodrigo no se alarma por este elevado comercio con "las poderosas transnacionales". Lo que sí es triste del régimen proteccionista es, sin embargo, que estos insumos importados Costa Rica los destine a producir bienes con poco valor (poco poder de compra internacional), en lugar de destinarlos a producir bienes que le permitan a la población alcanzar un mejor nivel de vida.

Si la oposición a la reforma de la política comercial costarricense y a la modernización de la economía se basara únicamente en afirmaciones tan claramente incorrectas como las de don Rodrigo, poco más habría que discutir y poco reto encontraría el economista. Siempre existirán conservadores que se opongan al cambio. La transición de un sistema proteccionista a uno que descansa más en las fuerzas del mercado no está exenta de dificultades, sin embargo. El tema que realmente importa es cómo resolver esas dificultades. En su artículo a principios de mes, don Ottón Solís presenta algunos buenos retos al respecto. Aunque difiero en parte de la posición de mi amigo, me complace que el debate haya regresado a lo que realmente importa. Por eso, en una tercera parte me referiré especialmente a sus cuestionamientos. No será hasta que, con serenidad y taladrante claridad de pensamiento, resolvamos esos dilemas, que el país podrá encontrar el camino hacia una mayor rentabilidad en sus esfuerzos productivos.

Parte 3: Proteccionismo y Desarrollo

IX. Supuestos incorrectos

En "Debates sobre Proteccionismo y Apertura" (La Nación, 27 de julio) busqué aclarar conceptos básicos acerca de la necesidad de que Costa Rica prosiga con sus esfuerzos por abandonar estrategias proteccionistas de comercio exterior que no podrán garantizarle un mejor nivel de vida a la población. La aclaración se hacía necesaria en vista de unos artículos de don Rodrigo Madrigal Montealegre que criticaban la orientación de la política económica de las últimas tres administraciones con apasionadas afirmaciones sin fundamento. Una segunda parte (La Nación, 28 de agosto) puso en evidencia las falacias

de don Rodrigo. En esta tercera parte intento demostrar cómo sus preocupaciones resultan de una premisa falsa. Trataré, además, de iniciar una respuesta a los interesantes retos de don Ottón Solís.

Manifiesta don Rodrigo que las nuevas políticas económicas parten del supuesto de que "la clase trabajadora es indolente y perezosa" y que "los empresarios nacionales son una gavilla de ineptos y ociosos sibaritas". Ninguno de los proponentes de estas políticas ha dicho esto. Las afirmaciones gratuitas de don Rodrigo sólo buscan movilizar oposición a las reformas, pero desconocen totalmente las razones para promoverlas. La fuerza laboral y la capacidad empresarial son los recursos más importantes con que cuenta el país. El problema es cómo utilizarlos de la mejor manera. Destinarlos a producir cosas (socialmente) poco rentables lleva a la pobreza; encauzarlos a producir bienes de alto valor social permitirá un mejor reconocimiento a los esfuerzos de empresarios y trabajadores.

X. Producir lo que valga más

El reto está tanto en saber cómo organizar la producción para obtener el mayor producto a partir de cada insumo (evitando ineficiencia y desperdicio), como en saber escoger qué producir. Lo deseable es que se produzca aquello que mejor se pueda vender en los mercados mundiales, para precisamente poder importar más. Las decisiones acerca de qué producir las toman los empresarios, con base en las señales que reciben. El buen empresario produce lo que le permite obtener la mayor rentabilidad. Es claro que los costarricenses han sido buenos empresarios; nadie duda de la rentabilidad de sus empresas.

El pecado del proteccionismo ha sido que, al distorsionar los precios relativos, ha generado un divorcio entre la rentabilidad del empresario y el interés nacional. Le ha permitido al empresario ganar mucho, sin que esté produciendo lo que se podría vender mejor en el mercado internacional. Con señales que eliminen esta discrepancia, los esfuerzos de nuestros trabajadores y empresarios serían todavía más productivos. Un ataque al proteccionismo no es, entonces, un ataque al empresario ni una crítica a los trabajadores. El proteccionismo es indeseable precisamente porque con señales incorrectas encauza el talento laboral y la capacidad empresarial hacia actividades que no representan el mejor uso de esos recursos desde una perspectiva nacional. Lo que hay que mejorar son las señales.

XI. Trato igual

El país cuenta con trabajadores y empresarios excelentes en todos los sectores de actividad económica. Todos merecen el mismo trato. Sin embargo, cuando el proteccionismo introdujo incentivos para encaminar artificialmente los recursos hacia actividades socialmente menos rentables, no sólo redujo las oportunidades de consumo de todos, sino que también perjudicó el desarrollo de otras actividades no protegidas igualmente. Todo subsidio implica un impuesto. Cuando se protegió la sustitución de importaciones, las exportaciones se vieron desestimuladas. Sólo las exportaciones tradicionales pudieron soportar los impuestos implícitos, mientras que por mucho tiempo las exportaciones no tradicionales se vieron reprimidas por el sistema. Sin embargo, posiblemente los trabajadores hubieran podido encontrar más empleo y mejores salarios en las actividades que fueron reprimidas que en las que fueron artificialmente promovidas.

Debido al proteccionismo, los diferentes empresarios nacionales no pudieron competir entre sí en igualdad de condiciones, sino que a unos se les ofrecieron ventajas especiales y a otros se les penalizó. Lo que la nueva estrategia busca es eliminar este trato discriminatorio y lograr un régimen neutral, que le permita a todos los empresarios del país competir en igualdad de condiciones entre sí, para que los recursos se orienten hacia actividades que producen las cosas que se pueden vender mejor. Eliminar los tratos especiales, subsidios para unos y penalización para otros, es así no sólo un determinante de mayor eficiencia, sino un imperativo de equidad.

XII. La importancia de la apertura

Me parece que con todo esto concuerda don Ottón Solís quien, a diferencia de don Rodrigo, no se opone a la apertura. Este joven economista reconoce la necesidad de promover nuevas políticas, pero critica la manera como las administraciones Arias y Calderón han enfrentado el reto. Comparto algunas y difiero de otras de sus apreciaciones. Sólo lamento que mis argumentos no contuvieran todo un tratado sobre desarrollo económico, como él esperaba, algo imposible dentro de la limitación de un artículo de periódico.

En el artículo del 27 de julio demostré que la estrategia proteccionista había fracasado en su propósito expreso por reducir la apertura (objetivo que no comparto), sin que al mismo tiempo el país hubiera podido beneficiarse de los frutos que usualmente se le atribuyen a esa apertura, de la que se espera, en particular, un mayor grado de competencia en la economía, mejores oportunidades para que el consumidor escoja bienes de más bajo

precio y mejor calidad, incentivos para producir bienes que se venden mejor en el extranjero (para aumentar la capacidad de compra de los nacionales) y, en general, una mayor productividad de los recursos, gracias al acceso a un mercado mucho más amplio.

A pesar del proteccionismo, sin embargo, el país fue muy afortunado en conservar un alto grado de apertura (no hay nada más empobrecedor que una economía cerrada y más aún cuando es pequeña), pero no fue posible aprovechar bien las ventajas potenciales de la apertura, por las distorsiones que el modelo introdujo. Afirmé que reducir estas distorsiones y así lograr una forma diferente de vinculación con el resto del mundo es una condición necesaria, aunque no suficiente, para aprovechar mejor las ventajas de la apertura y mejorar los niveles de ingreso en el país.

XIII. El crecimiento de las exportaciones

Las exportaciones no tradicionales han crecido aceleradamente a partir de 1984. Varios factores han contribuido a este crecimiento. Primero estuvo la reducción del impuesto a las exportaciones implícito en la sobrevaluación del colón anterior a la crisis. La mayor flexibilidad del sistema cambiario adoptada en la administración Monge originó así un impulso importante a las exportaciones. En segundo lugar están los incentivos y subsidios a las exportaciones (incluyendo los CATs), reafirmados con legislación para promover las exportaciones. Finalmente, aunque no menos importante, está el proceso de desgravación arancelaria iniciado en la administración Arias y profundizado con valentía por la presente, al reducir el sesgo anti-exportador de la protección. Estas medidas de política

permitieron la manifestación de ventajas competitivas latentes, reprimidas por el modelo anterior.

Don Ottón cuestiona la existencia de ventajas competitivas en las áreas de las nuevas exportaciones. Esta es una pregunta importante. En su tesis de maestría en la Universidad Estatal de Ohio, Ricardo Monge computó un coeficiente de competitividad superior a uno para todas las ramas de exportación (en 1986), salvo tres, al nivel de cuatro dígitos. Es decir, Costa Rica sí posee ventajas en casi todas la áreas de sus exportaciones, independientemente de los subsidios a que hace referencia don Ottón.

XIV. Los subsidios a las exportaciones

Nunca estuve de acuerdo con los CATs y los subsidios a las exportaciones, a pesar de su posible justificación, y he luchado sin descanso porque se eliminen. Un argumento razonable es que estos subsidios eran necesarios para compensar el elevado sesgo anti-exportador engendrado por la protección a la producción para el mercado interno. En efecto, Ricardo Monge estimó el impuesto a las exportaciones implícito en la protección arancelaria y concluyó que, a pesar de los CATs, el subsidio neto era negativo. Es decir, sin tarifas arancelarias y sin CATs, en 1989 las exportaciones hubieran sido más rentables (en un 24 por ciento). Estimadas las elasticidades correspondientes, sin este impuesto neto a las exportaciones, a principios de esta década las ventas al exterior hubieran sido un 18.5 por ciento mayores (lo que equivale a unos 300 a 350 millones de dólares).

Como instrumento para compensar el sesgo anti-exportador de la tarifa, los CATs podrían ser justificados. A pesar de esto, me he opuesto a ellos por tratarse de un instru-

mento también proteccionista, como lo demuestran los elevados costos fiscales del sistema. Si se prosigue con la desgravación arancelaria, en cambio, el sesgo anti-exportador va desapareciendo y, por lo tanto, no es necesario compensarlo. Por eso he insistido tanto en la desgravación: con ella los CATs se hacen innecesarios y deben ser eliminados.

Con los recursos fiscales que se liberarían con la eliminación de los CATs y otras actividades estatales no justificadas, uno podría en cambio financiar el mantenimiento de la infraestructura (un buen puerto es mucho más importante que los CATs), una mejor educación y entrenamiento de la fuerza de trabajo y otras actividades de apoyo, neutrales entre empresas, sin que signifiquen privilegios para unas e impuestos escondidos para otras. Esta redefinición de su papel debe constituir la base de la reforma del estado. Dado ese marco de apoyo neutral, le corresponde a los empresarios y no a la burocracia estatal decidir qué producir. Cuando las señales no estén distorsionadas, esas decisiones llevarán a un uso más productivo de la fuerza laboral y otros recursos disponibles.

El crecimiento económico del país y el mejoramiento de los ingresos de la población no podrán resultar del proteccionismo que don Rodrigo Madrigal defiende. Por eso son importantes tanto la desgravación arancelaria como la eventual eliminación de los CATs. El crecimiento resultará, más bien, tanto de un mejor marco de políticas, lo que se persigue con las reformas, como de un mejoramiento de la productividad de los recursos disponibles. Para que el sector público pueda cumplir con el papel que le toca en esta tarea, se necesita una profunda reforma del estado. Esta labor, todavía más difícil, es el reto que sigue. Para acometerla con éxito se necesita la cooperación responsable de todos los costarricenses.

